

Sous la direction de

B. Sultan, A. Y. Bossa,  
S. Salack, M. Sanon

# Risques climatiques et agriculture en Afrique de l'Ouest



# L'agriculture de décrue au gré de la variabilité des politiques publiques sénégalaises

*Cheickh Sadibou FALL, Djiby DIA,  
Abdou Ndiaye DIOP, El Hadji Malick SYLLA,  
Mamadou SALL, Bruno BARBIER, Aymar Y. BOSSA,  
Mohamadou DIEYE*

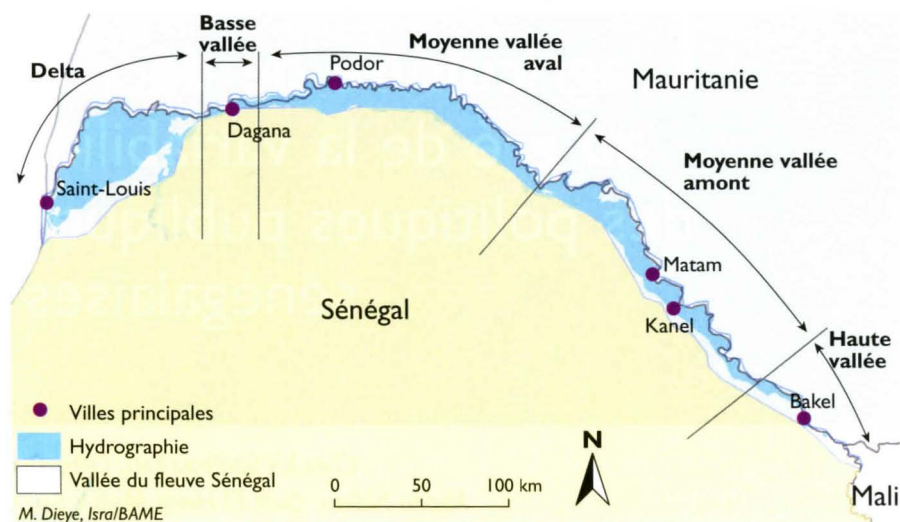
## Introduction

Sur les rives de la moyenne vallée du fleuve Sénégal, la culture du sorgho de décrue a assuré la base de la subsistance des populations pendant quelques millénaires (fig. 1). Or, dès l'indépendance, le gouvernement sénégalais a opté pour une politique de modernisation de l'agriculture qui prévoyait le remplacement de cette agriculture de décrue par une riziculture irriguée intensive. Après la construction de deux grands barrages régulateurs, à Manantali en amont et à Diama en aval, les populations ont bien été installées sur ces périmètres irrigués pour produire du riz et des cultures maraîchères de manière intensive. Cependant, après des efforts considérables, les indicateurs de la moyenne vallée restent décevants. C'est toujours l'une des régions les plus pauvres du Sénégal, où la malnutrition sévit fortement et où les taux de migration sont très élevés.

Malgré le barrage de Manantali et les périmètres, les populations de la vallée continuent de cultiver les cuvettes et les berges du fleuve pour semer du sorgho traditionnel et une dizaine d'espèces de cultures de décrue sur des dizaines de milliers d'hectares, quand la crue le permet.

Dans ce chapitre, nous essayons d'expliquer ce paradoxe en replaçant les évolutions agricoles de la vallée du fleuve Sénégal au sein des politiques agricoles sénégalaises proposées par les quatre gouvernements du Sénégal qui se sont succédé durant une période de 60 ans (tabl. 1).





## La période post-indépendance (1960-1980)

Aux indépendances, la plupart des pays africains se sont inspirés d'approches progressistes, plutôt orientées vers l'industrialisation, notamment au travers du concept de substitution aux importations, période caractérisée par un fort interventionnisme de l'État dans la gestion de l'agriculture, des marchés et du foncier. Au Sénégal, le gouvernement de Léopold Sédar Senghor s'est d'abord inscrit dans cette orientation politique (FAYE, 2005 ; BA, 2008). Dans la vallée, l'État est intervenu de manière déterminée dans l'espoir de créer une dynamique de développement qui favorise la production rizicole pour le marché intérieur. Certains voyaient dans la vallée une future « Californie », « le grenier de l'Afrique de l'Ouest » ou « un fleuve nourricier et civilisateur ». D'autres prévoyaient un véritable « changement de civilisation » (MEUBLAT et INGLES, 1997). La culture de décrue, qui avait souffert de la sécheresse dans les années 1970 et 1980, devait disparaître, remplacée par la riziculture irriguée. L'État installe en 1965 la Société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (Saed), une société d'État dotée de moyens importants en vue de développer la riziculture irriguée dans de grands périmètres collectifs. Des milliers de migrants sont installés sur quelques grands aménagements du delta. Une caisse de péréquation est mise en place pour financer les investissements agricoles en complément des capitaux internationaux à partir de taxes sur le riz importé (BÉLIÈRES *et al.*, 2002).

Tableau 1.  
Historique des interventions dans la vallée du fleuve Sénégal.

1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Léopold Sédar Senghor		Abdou Diouf		Abdoulaye Wade	Macky Sall	
Pluies abondantes	Sécheresse			Retour modéré des pluies		
1965	1972	1986	1988	Turbines Manantali		Félou
Saed	OMVS	Diama Manantali				
Grands Aménagements (GA)			Périmètres irrigués privés (PIP)			
		Périmètres irrigués villageois(PIV)				
Superficies de décrue						
110 000 ha		32 134 ha		48 700 ha		
Programme agricole (PA)		Nouvelle politique agricole (NPA)				
				Goana <sup>(1)</sup>	Pracas <sup>(2)</sup>	

(1) Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance ; (2) Programme de relance et d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise

Dans la moyenne vallée, les terribles sécheresses des années 1970 réduisent les cultures de décrue, provoquant un exode massif des hommes. Le gouvernement réagit en installant des centaines de « périmètres irrigués villageois » (PIV) à conception sommaire sur les bourrelets de berge pour assurer la sécurité alimentaire. Ces périmètres sont alors considérés comme un succès (CROUSSE *et al.*, 1991).

Dès 1972, le gouvernement s'entend avec la Mauritanie et le Mali pour créer l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) afin de démarrer la construction des premiers grands barrages sur le fleuve Sénégal. Ils décident de construire un grand barrage hydroélectrique en amont au Mali et un barrage anti-sel vers l'embouchure.

Mais suite à la sécheresse et à la chute des prix des matières premières, la filière arachidière, la principale source d'exportation du Sénégal, s'effondre. Le Sénégal se trouve en état de quasi-faillite. Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale ont alors conditionné leurs nouveaux prêts à des Plans d'ajustement structurel (PAS), des programmes d'austérité visant à assainir les finances publiques.

## La période des PAS (1980-2000)

Au Sénégal, les PAS se poursuivent sous la présidence d'Abdou Diouf, avec le Pref (Plan de redressement économique et financier) de 1980 à 1984. Ces programmes n'étaient pas conçus spécifiquement pour le secteur agricole mais l'ont influencé. L'État se désengage alors de l'administration directe de l'économie agricole, favorise quelques privatisations, restructure les entreprises publiques et parapubliques et libéralise le commerce des denrées agricoles. Ensuite, toujours dans le cadre des PAS, la NPA (Nouvelle politique agricole), menée de 1985 à 1994, accélère le désengagement de l'État qui se manifeste par la réduction de l'encadrement du monde rural. Le franc CFA est dévalué en 1994. De 1995 à 2000, le désengagement s'accroît encore avec le Pasa (Programme d'ajustement structurel du secteur agricole).

Par ailleurs, la gestion du foncier est confiée aux communautés rurales, tandis que le financement et la production des périmètres irrigués ont été confiés aux organisations paysannes et en partie au secteur privé. Les PAS visaient d'abord à assainir les finances de l'État, pas à rendre les paysans autosuffisants. La caisse de péréquation est fermée. Le déficit céréalier se creuse.

Malgré les PAS, les barrages de Manantali et Diama entrent en service respectivement en 1988 et 1986. Manantali était censé soutenir le débit de la crue par des lâchers pour favoriser l'agriculture de décrue en attendant le déploiement de l'irrigation. Sa construction a suivi deux phases. La première est celle de la mise en place du barrage (1982-1988), la seconde celle de l'édification d'une centrale hydroélectrique (1997-2001). Mais les lâchers prévus n'ont pas été réalisés (ADAMS, 2000).



La crue est réduite de 30 % et la culture de décrue doit se satisfaire des crues de la Falémé et du Bakoye.

Pourtant, au début des années 1980, le gouvernement du Sénégal avait tenté de convaincre ses partenaires de l'OMVS de maintenir le soutien des crues aussi longtemps que nécessaire. En 1984, le ministre du Plan, Cheikh Hamidou Kane, soutenait que « le maintien de la crue artificielle peut s'avérer nécessaire dans la mesure où sa suppression entraînerait la dégradation des écosystèmes naturels et le bouleversement des systèmes agropastoraux existants » (République du Sénégal, 1984, cité par ADAMS, 2000 : 8). Cette position était difficilement applicable à long terme, puisque cette crue artificielle ne concernait que les riverains du Sénégal et de la Mauritanie.

## La période libérale (2000-2012)

En 2000, le régime plus libéral du président Abdoulaye Wade confirme d'abord la faiblesse des interventions de l'État. De 2000 à 2008, les programmes et politiques agricoles sont définis dans le cadre du DSRP (Document stratégique de réduction de la pauvreté). Mais en 2008, le Sénégal est fortement impacté par la crise mondiale qui voit une augmentation dramatique des prix de l'alimentation et des carburants entraînant d'importantes manifestations dans le pays.

La même année, la SCA (Stratégie de croissance accélérée) est lancée. Il s'agit aussi d'un autre instrument de soutien aux efforts déjà entamés dans le cadre du DSRP en vue d'atteindre les OMD (Objectifs du millénaire pour le développement) en 2015. Au travers de la SCA, l'État veut créer des avantages compétitifs sur les marchés porteurs, diversifier les sources de croissance et améliorer l'insertion de l'économie dans les marchés régional et mondial (FALL, 2016). Pour le secteur agricole, ces objectifs sont concrétisés à travers la LOASP (Loi d'orientation agrosylvopastorale) et la mise en place de plusieurs plans spéciaux et d'urgence comme le plan Reva (Retour vers l'agriculture) et la Goana (Grande offensive agricole pour la nourriture et l'abondance). Ces programmes ont généralement été considérés comme peu cohérents (FAYE, 2005 ; BA, 2008). En parallèle, les finances de l'État sont assainies par une série de remises de dettes. Cette situation permet à l'État de relancer des investissements hydroagricoles dans la vallée, notamment les PIP (périmètres irrigués privés) dont les surfaces dépassent aujourd'hui celles des périmètres dits publics (PIV et GA [Grands aménagements]). Malgré une augmentation significative de la production de riz, celle-ci n'arrive pas à suivre la demande d'une population qui croît rapidement, consomme de plus en plus de riz et migre vers les villes. Les importations de brisures de riz asiatique bon marché continuent d'augmenter, classant le Sénégal parmi les premiers importateurs mondiaux de riz.

## Le retour du volontarisme (à partir de 2012)

Élu en 2012, le président Macky Sall lance en 2014 le Pracas (Programme de relance et d'accélération de la cadence de l'agriculture sénégalaise), qui met l'agriculture au centre du dispositif visant l'avènement d'un PSE (Plan Sénégal émergent). Le premier axe du PSE, intitulé « Transformation structurelle de l'économie et de la croissance », vise à : 1) renforcer la sécurité alimentaire du Sénégal et rééquilibrer une balance commerciale dégradée par les importations de produits alimentaires ; 2) développer des filières intégrées compétitives à haute valeur ajoutée ; 3) préserver les équilibres socioéconomiques et dynamiser l'économie rurale. Le Pracas s'articule autour du PNIA (Programme national d'investissement agricole) et de la LOASP. Les filières concernées par le programme prioritaire (2014-2017) étaient dans un premier temps le riz, l'oignon, l'arachide et les fruits et légumes de contre-saison. Pour relancer la filière riz, le gouvernement demande à l'ARM (Agence de régulation des marchés) de conditionner l'importation de riz à l'achat préalable des stocks de riz sénégalais. Par ailleurs, les importations d'oignon et de pomme de terre sont gelées à certaines périodes de l'année pour limiter la concurrence avec les productions nationales.

Toutefois, les agriculteurs privés tendent à réaliser des périmètres sommaires sans drainage et donc peu durables. La Saed et certains bailleurs commencent à tester un modèle d'irrigation selon le paradigme du partenariat public-privé, dans lequel des fonds publics servent à financer des infrastructures principales de qualité d'un grand périmètre, au sein duquel des investisseurs privés peuvent acquérir des terres de tailles variables sous forme de bail à long terme et en finançant eux-mêmes les infrastructures secondaires. Il s'agit des projets PDIDAS (Projet de développement inclusif et durable de l'agribusiness au Sénégal), financés par la Banque mondiale, et du 3PRD (Projet de promotion du partenariat rizicole dans le delta du fleuve Sénégal), financé par l'AFD.

Si le Pracas n'a pas permis d'atteindre l'autosuffisance alimentaire en 2017 comme prévu, il a permis d'améliorer la production rizicole (1,13 million de tonnes en 2018 contre 469 649 tonnes en 2012) et il a favorisé un certain développement de l'agriculture de la vallée. La culture de décrue, essentiellement le sorgho, trop marginale, n'est pas mentionnée dans ces différentes politiques nationales.

## Discussion

Le Sénégal est considéré comme l'un des seuls pays africains réellement démocratiques, qui n'a pas connu de coup d'État et qui a opéré deux alternances paisibles. Les quatre présidents qui se sont succédé ces 60 dernières années ont soumis à leurs électeurs des politiques suffisamment contrastées, qui proposent des choix de

société. Dans la pratique, l'application de ces politiques s'est heurtée aux événements extérieurs, comme de longues périodes de sécheresse, la baisse des cours de l'arachide, les plans d'ajustement structurel, la mondialisation, ou des crises économiques internationales diverses comme la crise du pétrole ou la crise de 2008. Ces événements ont été prépondérants pour l'économie du pays. La sécheresse a été particulièrement sévère et longue, les PAS douloureux dans la mesure où ils ont démantelé les services publics. Après l'alternance de 2000, qui a amené un gouvernement plutôt libéral, le gouvernement a été confronté à la crise de 2008, qui a remis en selle des interventions plus volontaristes. Les premières, un peu désordonnées, comme la Goana, ont ensuite laissé place à des politiques plus cohérentes comme le Pracas.

Dans la vallée, 60 ans après l'indépendance, le constat reste mitigé. Les efforts se sont d'abord concentrés sur le delta, qui est aujourd'hui presque saturé de périmètres irrigués financés par des fonds publics et privés et où les rendements en riz sont maintenant honorables, la production de sucre significative et la production horticole en pleine expansion. Le Sénégal n'a pas atteint l'autosuffisance, mais la production de riz a très nettement augmenté. L'accent est maintenant mis sur la moyenne vallée, dans les départements de Podor, Matam et Bakel, par de nouveaux aménagements hydroagricoles, des réhabilitations, mais aussi des ponts et des routes. Les indicateurs de la vallée restent relativement négatifs en termes de pauvreté, de malnutrition et de migration. La raison principale en est la faible durabilité des aménagements.

Par ailleurs, l'agriculture de décrue est toujours là. Contrairement au discours général, le développement des cultures irriguées ne s'est pas fait en lieu et place de l'agriculture de décrue. Cette dernière perdure dans les cuvettes et sur les berges des bras du fleuve de la moyenne vallée. Lors du recensement de 2013, quelque 34 588 ménages sénégalais se disaient producteurs de cultures de décrue, soit près de 6,6 % des ménages ruraux sénégalais (ANSD, 2013) (cette proportion a baissé par rapport au recensement agricole de 1998). Elle permet à des dizaines de milliers de ménages, certains sans ressources, de produire, les années de bonne crue, une partie de leur alimentation ou de générer de petits revenus monétaires. Les producteurs sont des propriétaires terriens ou des métayers. Sur les berges, beaucoup de femmes s'adonnent à la culture de *falo* avec une grande variété de cultures pour l'autoconsommation et le marché.

Contrairement aux idées reçues, la culture de décrue a été intensément étudiée et son avenir discuté à haut niveau. Elle est présente dans les plans nationaux et transfrontaliers de mise en valeur de la vallée. Pour l'ensemble du bassin, elle est prise en compte de manière détaillée dans le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) qui prévoyait un soutien de crue. Au Sénégal, c'est le Plan directeur de développement intégré pour la rive gauche de la vallée du fleuve Sénégal qui définit le plan de développement de la vallée. En revanche, l'agriculture de décrue est absente des politiques agricoles nationales du Sénégal, que ce soit la Goana d'Abdoulaye Wade ou le Pracas de Macky Sall. La Lettre de politique sectorielle de développement de l'agriculture (LPDA, 2018-2022) est aussi muette sur cette forme d'agriculture.



Les perspectives pour le maintien de cette pratique sont incertaines. Il est peu probable que l'OMVS réalise à nouveau un soutien de la crue par des lâchers. Si le projet de barrage sur la Falémé se concrétise, la crue disparaîtra. L'OMVS est effectivement en train de chercher les financements. Mais si ce projet ne trouve pas bailleur, la crue et la décrue vont perdurer indéfiniment selon les caprices du climat.

Avec l'avènement du comité de bassin de l'OMVS, les politiques nationales de décentralisation en cours vers les communes et les plans d'occupation des sols mis en place au Sénégal, on peut envisager une prise en compte plus démocratique de l'avis des populations dans les futurs plans d'aménagement de la vallée. C'est dorénavant aux populations de la vallée de décider du type d'aménagement ou du « mix » des activités qu'elles voudront maintenir ou développer sur leurs terroirs. Il est fort probable qu'elles demanderont que l'agriculture de décrue fasse partie du paysage, mais il n'est pas sûr qu'elles soient entendues.

## Références

**ADAMS A., 2000**

*Fleuve Sénégal : gestion de la crue et avenir de la vallée.*

International Institute for Environment and Development (IIED), 28 p.

**ANSD, 2013**

*Recensement général de la population et de l'habitat, de l'agriculture et de l'élevage du Sénégal.*

Rapport définitif, RGPFAE, 60 p.

**BA B., 2008**

*Agriculture et sécurité alimentaire au Sénégal.*  
L'Harmattan, 350 p. .

**BÉLIÈRES J.F., BOSC P.M., FAURE G.,**

**FOURNIER S., 2002**

*Quel avenir pour les agricultures familiales d'Afrique de l'Ouest dans un contexte libéralisé ?*  
*Drylands Issue Papers*, 113, 40 p.

**CROUSSE B., MATHIEU P.,**

**SECK S. M., 1991**

*La vallée du fleuve Sénégal - Évaluation et perspectives d'une décennie d'aménagements.*  
Paris, Karthala.

**FALL C. S., 2016**

*Impact de la libéralisation commerciale au Sénégal.*

*Évaluation de l'Accord de partenariat économique sur l'agriculture et les ménages sénégalais.*

Thèse doct., univ. Pau et des pays de l'Adour, 373 p.

**FAYE J., 2005**

*Évolution et impact des politiques agricoles de 1960 à 2005.*

IPAR, Dakar.

**MEUBLAT G., INGLES J., 1997**

« L'éternel retour des grands projets. L'aménagement du fleuve Sénégal en perspective ».

*In* Bare J.-F. (éd.) :  
*Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement,*  
Paris, L'Harmattan : 163-199.

**République du Sénégal, 1990**

*Plan directeur de développement intégré pour la rive gauche de la vallée du fleuve Sénégal.*

Document Définitif, Paris, Euroconsult.